



La iniciativa ciudadana europea y su reforma en 2019: un balance teórico-práctico

Ángel Fernández Silva¹

Universidad de Salamanca

España

ORCID [0000-0002-6850-8674](https://orcid.org/0000-0002-6850-8674)

RECIBIDO: 21 de octubre de 2022
ACEPTADO: 25 de octubre de 2023

RESUMEN: La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE) es un mecanismo de participación que surgió con el objetivo de revitalizar la vida democrática de la Unión y facilitar la intervención de la sociedad civil organizada en los asuntos europeos. Sin embargo, tras su primera regulación en 2011, tan sólo siete iniciativas -de un total de 119 presentadas- han resultado atendidas por la Comisión hasta la actualidad, fracasando la mayoría de ellas por falta de apoyo. La Unión se propuso mejorar la operatividad del mecanismo a través del Reglamento 2019/788, introduciendo mejoras en el sistema de recogida de apoyos, la difusión de las iniciativas, habilitando la firma electrónica e introduciendo una leve minoración en el número y la representatividad de los apoyos requeridos. Sin embargo, el carácter *sui generis* y no vinculante de la ICE no siempre favorece que los colectivos la perciban como un instrumento útil para la demanda de intereses, problemas a los que se suman otros ya conocidos como la particular legitimidad de la Unión y un diseño institucional complejo. Es preciso analizar las principales novedades del Reglamento y comprobar a través de los datos si verdaderamente estamos ante un mecanismo efectivo de gobierno abierto.

PALABRAS CLAVE: Democracia, Participación, Unión Europea, Gobierno Abierto, Iniciativa Ciudadana.

¹ Profesor Asociado Doctor de Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca (acreditado Ayudante Doctor). Premio Francisco Tomás y Valiente 2021 por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Tribunal Constitucional.



CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- Participación como respuesta a la crisis de legitimidad. 3.- La regulación de la ICE. 3.1.- *Los aspectos esenciales: art. 11.4 TUE.* 3.2.- *El Reglamento 2019/788.* 3.2.1.- La recogida de apoyos como principal escollo. 3.2.2.- El registro y los requisitos formales y materiales. 3.2.3.- La tramitación de la ICE. 4.- La incidencia práctica del instrumento. 4.1.- *Los promotores de las iniciativas.* 4.2.- *Los resultados de las iniciativas.* 5.- Conclusiones. - Bibliografía.

European citizens' initiative: a theoretical and practical evaluation

ABSTRACT: The European citizens' initiative (art. 11.4 TEU) is a participatory mechanism that arose with the aim of revitalizing the democratic life of the Union and to facilitate the involvement of organized civil society in European affairs. However, after its first regulation in 2011, only seven initiatives - out of a total of 119 presented - have been taken up by the Commission to date, with most of them failing due to lack of support. The Union proposed to improve the operability of the mechanism through Regulation 2019/788, introducing improvements in the system for collecting support, disseminating the initiatives, enabling dissemination of the initiatives, enabling electronic signatures and introducing a slight reduction in the number and representativeness of the support required. However, the sui generis and non-binding nature of the ECI does not always favor its perception by the groups as a useful instrument for the demand of interests, in addition to others already known, such as the particular legitimacy of the Union and a complex institutional design. It is necessary to analyze the main novelties of the Regulation and to verify through the data whether this is truly an effective mechanism for open government.

KEYWORDS: Participation, Open Government, European Union, Citizenship, Democracy.



1.- Introducción

Desde la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, la Unión Europea ha tratado de generar vínculos más estrechos con los ciudadanos, cultivando así una legitimidad democrática acorde a su idiosincrasia supranacional. El logro del buen gobierno ha aparecido siempre en tensión con una marcada tendencia hacia la tecnocracia, y con la conocida dificultad del debate europeo para adherirse al interés cotidiano de la ciudadanía. Mientras que en las primeras décadas la Unión trató de edificarse a partir del consentimiento inicial y posterior cooperación de los Estados miembros, ha sido consciente después de la necesidad de reforzar unas relaciones más estrechas con los europeos.

En ese sentido, si acudimos a Weber como uno de los referentes para el estudio de la legitimidad, se puede afirmar que la UE se ha caracterizado por una legitimidad finalista o funcionalista, y no tanto por una legitimidad popular o de origen que se otorga 'de abajo a arriba', según el concepto clásico de democracia. Dicho de otra forma, los resultados políticos, económicos y, sobre todo, de cooperación, siempre han avalado la existencia de una institución clave para la paz que, al mismo tiempo, sirve como vigilante de las buenas prácticas político-constitucionales de los Estados.

En este contexto, el Tratado de Lisboa (TUE) trató de consolidar un mayor peso político de la Unión², dando pasos para *revestir al ciudadano europeo de derechos políticos* (Gómez, 2013, 60) sobre todo porque, como se ha señalado, los antecedentes no aportaron avances de entidad para involucrar a los electores (Luenas, 2022, 122). La complejidad del diseño institucional de la Unión y la lejanía -o incluso ausencia- de un debate europeo habían generado indiferencia ciudadana hacia los asuntos comunitarios, a pesar de la conocida elección directa por sufragio universal del Parlamento Europeo. En este sentido, las propuestas que se deben plantear sobre la legitimidad democrática de la Unión deben ir más allá del ámbito jurídico e, incluso, de la participación ciudadana. Aunque esta última ayude, debemos partir de la tesis apuntada por Robert Dahl: no puede existir una legitimidad democrática si no hay cohesión social previa; debate este sobre la existencia o no de un *demos* europeo que resulta ya lugar común para nuestra doctrina.

En cualquier caso, la Unión recurrió en el art. 11.4 del TUE a una institución de participación *sui generis* como la iniciativa ciudadana europea (ICE) para tratar de activar a la sociedad civil organizada en el diseño y priorización de políticas. De entrada, su introducción merece ser calificada como positiva para el gobierno abierto, aunque dicha novedad no vino motivada sólo por el auge discursivo y mediático de la participación. La ICE responde más bien a un intento por involucrar a los europeos en el debate político, aumentando la porosidad de la Comisión hacia

² Al respecto, el Tratado de Lisboa reforzó las competencias económicas, legislativas y supervisoras del Parlamento Europeo.



aquellos asuntos ajenos a su atención. Es decir, la UE introdujo la figura con la mejor de las intenciones, aunque su configuración jurídica y la propia idiosincrasia de la Unión, como se verá, han dificultado sensiblemente su eficacia práctica.

2.- Participación como respuesta a la crisis de legitimidad

La crisis de confianza que azota con mayor o menor intensidad a nuestras democracias desde hace década y media no es exclusiva de la Unión. Podemos entender dicha crisis como una consecuencia de la incapacidad del poder político para dar respuesta a las demandas y expectativas de la ciudadanía y, como síntoma principal, señalar el *vaciamiento de las relaciones entre los partidos y el electorado* (Mair, 2013, 35). Esto resulta más evidente aún en el contexto de la Unión, por la ausencia de verdaderos partidos europeos y un denostado perfil del europarlamentario, en algunas ocasiones utilizado como *retiro dorado* por algunos actores políticos.

Dado que la actual crisis es, sobre todo, una crisis de intermediación; esto es, una crisis de quienes hacen posible el vínculo representativo, estas carencias en cuanto a la legitimación social pueden resultar aún más evidentes para una Unión Europea a la que le resulta más complicado acercarse a los asuntos cotidianos y mantener un vínculo directo con la ciudadanía. Como han alertado algunos autores (Espaliú, 2019, 160; Bouza, 2010, 14), la falta de legitimidad de las instituciones comunitarias - sea aparente o real- puede dificultar el futuro de la integración europea, generando mayor desapego aún entre gobernantes y gobernados.

Dichos problemas explicarían la acertada decisión de crear un mecanismo como la iniciativa europea, que conecta directamente organizaciones ciudadanas y representantes (lo sean del Parlamento o la Comisión). Sin embargo, como se ha señalado, no estamos ante un mecanismo de democracia directa, pues *no se transfiere a los ciudadanos la capacidad de decisión en un determinado ámbito* (Bilbao, 2012, 81). El carácter mediado de la ICE se explica por la naturaleza supranacional de la Unión y los complejos requisitos de representatividad que se deben reunir pues, como se verá, el éxito de una iniciativa europea prácticamente solo está al alcance de organizaciones con una fuerte infraestructura y, a veces, el apoyo directo o indirecto de partidos.

Pero volviendo a la mencionada crisis y por si fuera poco, dichos problemas de legitimidad han aumentado -en su conexión con crisis económicas y sociales- debido a la pérdida de control del ciudadano hacia decisiones *que se toman más allá de las instituciones de representación directa*; pero también porque últimamente Europa ha aparecido como *instrumento de disciplina, más que de solidaridad* (Castells, 2020, 25-27). Parece, en este sentido, y como algunos autores apuntaron hace algunos años, que se produce una inadecuación entre las formas del Estado de Derecho y los objetivos del Estado el Bienestar (Ferrajoli, 2001, 15), y ello genera



una desafección que desafortunadamente afecta a la credibilidad de los actores políticos y las instituciones.

Como ya señaló hace tiempo Manuel García-Pelayo (1982, 52-53), la tecnocracia tiene sus riesgos, pues puede albergar *“la posibilidad de encubrir intereses de cualquier índole bajo el manto de la eficacia técnica y de justificar la marginación o represión de problemas incómodos para el sistema”*. Con todo, coincido con Isabel Báez cuando afirma que el problema de legitimidad social de la UE *no es tanto la falta de demos o la ausencia de mecanismos articuladores de las voluntades de la ciudadanía europea (lo que en realidad estaría tirando por tierra la razón de ser de la ICE), sino la capacidad política real para alcanzar los objetivos. De esa diferencia entre razón y sentimiento surge la frustración y desafección del ciudadano* (Báez, 2016, 49).

Atendiendo a los acontecimientos jurídico-políticos, la consideración de la participación y la transparencia como elementos del buen gobierno ha penetrado en los planteamientos comunitarios. Prueba de lo anterior es la introducción de la figura de la ICE con el objetivo de contribuir a *reforzar el funcionamiento democrático de la Unión*³. La ICE podría tratar de compensar una balanza inclinada hacia la tecnocracia, integrando a aquellos sectores de la sociedad (ciudadanos, pero sobre todo colectivos) llamados a ocupar un papel más activo en la discusión de políticas europeas, de tal forma que no sean en exclusiva los Estados Miembros y las instituciones comunitarias quienes decidan sobre los asuntos comunitarios.

Con todo, el encaje de la ICE no ha sido sencillo si tenemos en cuenta la evidente necesidad y preeminencia del modelo representativo también en la UE. El art. 10 del TUE en sus apartados primero y segundo despeja cualquier duda sobre el modelo democrático de la Unión, al declarar que el *“funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”* y que los *“ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento”*. Sin embargo, la institución supranacional no ha optado por otorgar a la representación un monopolio exclusivo de la participación política. Además del derecho de sufragio activo y pasivo de los europeos, los ciudadanos tienen derecho *“a participar en la vida democrática de la Unión”* ex. art. 10.3 TUE, precepto que podemos conectar también con la herramienta que nos ocupa.

Por ende, la recepción de la ICE como *figura innovadora* (Cotino, 2016, 330) fue valorada de forma positiva por la doctrina, quien pronto señaló que *“permitiría vincular los procesos de decisión más a la idea de elección y menos a la de necesidad”* (Illueca, 2019, 2) ayudando a superar una visión plebiscitaria de nuestras democracias. Para otros (Bilbao, 2012, 55), con el reconocimiento de derechos de participación se persigue *“el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía a la Unión”*

³ Tal y como señala la exposición de motivos del Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea.



Europea, y su responsabilidad como actores protagonistas del proceso político" o bien se permite "desde arriba edificar y articular una ciudadanía europea" (Burguera, 2016, 126). En la misma línea, algún autor ha considerado que la herramienta podrá ser "tomada en serio" si "fragmentos de la opinión pública (asociaciones, movimientos sociales...) logran reorganizarse" (Allegri, 2010, 10). Se comprueba, por tanto, que la ICE es una herramienta con mimbres teóricos positivamente valorados por la doctrina, aunque se verá que mantiene en la actualidad algunas carencias que complican su incidencia práctica.

Estamos, por tanto, ante un instrumento que aporta modestos beneficios, pues contribuye a la deliberación y acerca a la Comisión realidades demandadas por la ciudadanía, aunque 'encargarle' a la ICE la solución de algunos de los problemas de desconexión entre la UE y los ciudadanos (que no son exclusivos de la Unión) es hoy un propósito completamente alejado de la realidad.

3.- La regulación de la ICE

La iniciativa ciudadana europea aparece configurada en el artículo 11.4 del Tratado de Lisboa, precepto que delimita los aspectos más destacados de la figura y define su carácter no vinculante. Este hecho, junto con la adscripción a la Comisión y no al Parlamento, define la naturaleza particular de la institución. Su singularidad resulta a su vez aderezada por el complejo diseño institucional de la UE, quien ha repartido competencias legislativas entre el Parlamento y la Comisión, ubicando un Ejecutivo con matices en ésta última.

El Reglamento 211/2011 desarrolló en un primer momento la regulación de la figura y, posteriormente, el Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la iniciativa ciudadana europea introdujo una serie de cambios que es preciso analizar.

3.1.- Los aspectos esenciales: art. 11.4 TUE

Según el art. 11.4 TUE, un grupo de al menos un millón de ciudadanos (bajo requisitos de representatividad) podrá tomar la iniciativa de "invitar" a la Comisión Europea a que en el marco de sus atribuciones adopte un acto jurídico en aplicación de los Tratados. Ello implica que la delimitación esencial de la figura aparece configurada en el propio Tratado, y esto dificulta la introducción de mejoras por vía de Reglamento. Lo primero que llama la atención es que el precepto descarta cualquier naturaleza vinculante del instrumento, pues deja claro que los europeos podrán "invitar" a la Comisión a adoptar un acto jurídico. Por ende, aunque el texto presentado cumpla todos los requerimientos señalados en la normativa, la Comisión



puede rechazar la ICE planteada⁴, algo que lógicamente disuade en muchos casos la presentación de iniciativas y la propia efectividad de la figura.

El instrumento de la ICE permite instar a un órgano híbrido como la Comisión para la adopción de “un acto jurídico”, no resultando de obligado cumplimiento que la propuesta sea una norma o propuesta de modificación normativa. En este sentido, una ICE se puede sustanciar en una modificación o innovación legislativa, pero también en una orientación o decisión política de la Comisión, una petición a otro órgano, e incluso una solicitud o recomendación a un Estado Miembro. Ello constituye una diferencia de calado frente a la iniciativa legislativa popular de los Estados, pues esta ha de consistir obligatoriamente en un proyecto o proposición de ley articulado y, por lo mismo, se inserta claramente en el procedimiento legislativo. En España, una ILP que cumpla todos los requisitos (admisión y firmas) pasa obligatoriamente a formar parte de orden del día de un pleno del Congreso para su toma en consideración y, si la supera, continúa el *iter parlamentario* seguido por el grueso de proposiciones de ley.

Sin embargo, la iniciativa europea tan sólo es una propuesta no vinculante a la Comisión, y no genera *per se* el inicio del procedimiento legislativo ni aunque se trate de un texto normativo. Al respecto de lo apuntado, la Comisión ha reconocido en ocasiones sus diferencias con las medidas planteadas en algunas iniciativas europeas, aun señalando como legítimos algunos fines pretendidos, pero considerando “atendidas” algunas iniciativas que a la postre no han tenido efectos en el ordenamiento jurídico o en las políticas comunitarias. Lo más habitual es que la propuesta se centre en los objetivos a conseguir, y no siempre se especifican los medios para ello, debido al complejo reparto competencial de la Unión y el carácter no experto de los proponentes.

En este sentido, se debe aceptar el registro de la iniciativa aunque la misma no consista en un acto de carácter legislativo. Este fue el modo de proceder de la Comisión en el registro de la iniciativa “*Wake Up Europe! Agir pour préserver le projet démocratique européen*” mediante la que se solicitaba ex. art. 7 TUE abrir un procedimiento sancionador contra Hungría por su supuesta vulneración del art. 2 del mismo Tratado. La decisión de registro por parte de la Comisión fue recurrida por el país húngaro, pues a su juicio el inicio del procedimiento del art. 7 TUE no podía ser considerado un acto jurídico para la aplicación de los Tratados. La retirada de aquella iniciativa impidió que se decidiera sobre el fondo del recurso, pero el criterio de la Comisión fue considerar el contenido de aquella iniciativa dentro del ámbito material del instrumento, posición que particularmente comparto desde una concepción

⁴ La Comisión sólo está obligada a hacer pública su decisión de manera motivada.



garantista de la participación, pues esta podría quedar cercenada bajo una interpretación expansiva de los requisitos materiales.

Continuando con los requisitos formales y materiales del mecanismo, debemos añadir que el contenido del acto jurídico⁵ ha de encontrarse en el marco de las atribuciones de la Comisión, y siempre para el fin de aplicación de los Tratados. Es evidente que dicha delimitación puede minorar el ámbito material del instrumento, dejando un excesivo margen de interpretación a la Comisión que permita al órgano inadmitir sin demasiados problemas aquellas propuestas ciudadanas que le resulten políticamente incómodas. Además, y como han señalado Freixes y Poptcheva (2009, 44), la inclusión del fragmento "en el marco de sus atribuciones" debe enfatizar que una ICE es únicamente posible en asuntos en los cuales la Comisión posee el derecho de iniciativa. Esto no sólo restringe materialmente el ámbito de la institución, sino que obliga a los ciudadanos a conocer previamente las atribuciones de la Comisión. La práctica confirma que en los primeros años numerosas iniciativas no fueron registradas por la Comisión por quedar su contenido fuera de sus competencias.

Este requisito material y la conocida finalidad de aplicación de los Tratados pueden parecer a priori inocuos, aunque generan la importante duda sobre si una propuesta ciudadana puede instar a la Comisión a la firma de un Tratado o a que se abstenga de firmarlo. En este sentido, el Tribunal General en sentencia de 10 de mayo de 2017 aclaró sobre la iniciativa "Stop TTIP" que, a los efectos de admitir a trámite o no una ICE, la interpretación de la propuesta fuera "*lo más abierta posible*", abarcando incluso "*acciones de tipo negativo, como la retirada en unas negociaciones o la paralización de un procedimiento legislativo*". Los Reglamentos sobre el instrumento poco o nada han aclarado al respecto pues, como se ve, ha sido el Tribunal General el que efectuó una interpretación –a mi juicio acertada– sobre el citado requisito aplicado al caso concreto del TTIP.

En mi opinión, la interpretación concedida al requisito incide directamente en la efectividad de la figura, pues tan factible es en sentido laxo vincular una ICE con alguno de los fines de los Tratados, como denegar su registro por falta de conexión. Tampoco parece claro (Fernández, 2018, 11) si el art. 11.4 TUE (y el art. 6.3 'c' R2019/788) "*se refiere sólo a aquellos preceptos de los Tratados que suponen atribuciones competenciales a favor de la Unión, o la interpretación es más amplia*" (pues podrían quedar afectados también las cartas de declaración de derechos y los principios orientadores de la política europea). En definitiva, desde una concepción garantista de la participación se debe admitir que los europeos propongan a través

⁵ Illueca (2019, 4) ha optado por incluir dentro de los actos jurídicos posibles no sólo las competencias exclusivas de la Unión, sino también las compartidas y complementarias de la acción de los Estados.



de la ICE una modificación de los Tratados, resultando especialmente gravoso que la Comisión actúe como juez y parte en la interpretación de las iniciativas planteadas.

Por último, puede llamar la atención que la Comisión actúe como destinatario exclusivo de las iniciativas europeas, cuando el interlocutor en la ILP estatal es el Parlamento, atendiendo a la regulación de países como España, Italia, Portugal o en Alemania a nivel federal. En este sentido, "*las importantes competencias ejecutivas y legislativas de la Comisión*" le han situado como órgano destinatario (Gómez 2013, 65; Burguera, 2016, 124), aunque dicha decisión va en detrimento de la naturaleza legislativa de la ICE. La herramienta podría comportarse menos como contrapoder y más como una herramienta de democracia participativa, alejándose de las características de la democracia semidirecta. Es decir, la ICE no sería tanto una vía para que el electorado directamente legisle y se mejore la porosidad del órgano representativo, sino un mecanismo de influencia de actores políticos y sociales en el gobierno y políticas de la Unión. No se trata ya de cambiar la realidad a través del Derecho u obligar al representante a atender intereses, sino más bien de generar presión para lograr determinados objetivos políticos.

Por lo anterior, sería oportuno –más allá de lo que actualmente se concede– reforzar el papel del Parlamento en la discusión y seguimiento de las iniciativas planteadas, pues es en dicha cámara donde los europeos depositamos nuestra soberanía para la discusión y decisión de los temas que nos afectan y, de esta forma, los ciudadanos estaríamos obligando a los grupos políticos a posicionarse sobre un tema que ha generado interés en la ciudadanía.

3.2.- El Reglamento 2019/788

Debido al reducido número de iniciativas aceptadas por la Comisión en sus primeros años de andadura y, por ende, un reducido impacto del mecanismo, la Unión decidió revisar la regulación reglamentaria de la institución seis años después de la adopción del primer reglamento. De hecho, la Comisión ya reconoció en un informe de 2015 ciertos aspectos a solventar en la implementación de la ICE⁶, aunque señaló que la figura había sido "plenamente aplicada".

⁶ Se puede acceder al citado informe en el siguiente enlace:

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-145-ES-F1-1.PDF> . Los problemas a tratar, a su juicio, versaban sobre el registro y los asuntos objeto de las ICE, las divergencias entre las condiciones y los datos personales exigidos a los firmantes por los Estados miembros, la falta de personalidad jurídica de los comités de ciudadanos, la verificación de las traducciones de las propuestas de iniciativa presentadas, la simplificación y unificación de los procedimientos de recogida y verificación de apoyos *online*, la ausencia de un plazo para presentar ante la Comisión una ICE que ya ha obtenido apoyos, la organización de las audiencias con invitaciones a expertos, la insuficiente interacción entre organizadores y Comisión, etc.



Si atendemos a las estadísticas⁷, quedaba patente la necesidad de que la nueva regulación como mínimo tratara de facilitar la recogida de apoyos, pues de las 74 iniciativas admitidas por la Comisión hasta 2020, un total de 38 no llegaron a los niveles de apoyo requeridos⁸. Por otro lado, el registro de otros 13 textos fue rechazado por la Comisión por incurrir en algún defecto formal o material, lo que demuestra la insuficiente posibilidad de subsanar errores formales o materiales por parte de los promotores.

La legitimación para apoyar una iniciativa regulada en Reglamento de 2011 había adoptado el criterio de nacionalidad y mayoría de edad exigido para el derecho de sufragio, y ello podía dificultar la integración a través del instrumento de menores de edad o ciudadanos de otros Estados Miembros. Sin embargo, los principales aspectos de la ICE que la Comisión reconoció estudiar en su informe (de cara a la reforma) fueron los relativos a la introducción de las nuevas tecnologías en la recogida de apoyos, la personalidad jurídica del comité organizador y su seguridad, la transparencia de las fuentes de financiación y entidades impulsoras de una iniciativa, o lograr un seguimiento suficiente de las iniciativas consideradas como atendidas por la Comisión.

Tras meses de conversaciones, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo en diciembre de 2018 para la reforma de la normativa sobre la ICE. Como consecuencia del acuerdo, entró en vigor⁹ el Reglamento 2019/788 el 1 de enero de 2020, derogando el Reglamento 211/2011. Por lo anterior, abordaremos en las siguientes líneas los principales cambios de la nueva regulación.

3.2.1.- La recogida de apoyos como principal escollo

Las estadísticas habían demostrado que, aunque existieran más causas, la mayoría de ICE presentadas habían fracasado por falta de apoyos o dificultades para su recogida. Al respecto, cabe advertir de antemano que el nuevo Reglamento no podía minorar el millón de ciudadanos que deben apoyar la iniciativa¹⁰, al figurar tal extremo en el Tratado, aunque sí podía establecer cambios en la procedencia y representatividad de dichos apoyos.

⁷ Al respecto, en el siguiente portal se puede consultar el estado de todas las iniciativas registradas hasta el momento actual, incluyendo la posibilidad de apoyar las que se encuentren en fase de recogida de firmas: https://europa.eu/citizens-initiative/home_es

⁸ Otras 20 iniciativas fueron retiradas en circunstancias desconocidas, por lo que muchas es posible que también mantuvieran dificultades para reunir los citados requisitos.

⁹ Fue aprobado en el Parlamento Europeo con 535 votos a favor, 90 en contra y 41 abstenciones.

¹⁰ El requisito a priori es favorable para la presentación de propuestas si se compara con el porcentaje exigido para las iniciativas populares de carácter estatal. La cantidad representa el 0,2% de la población de la UE, frente al 0,9% sobre su población exigido en España para las ILP.



En este sentido, el art. 7.1 del nuevo Reglamento determinó que las firmas han de proceder de al menos un cuarto de los Estados miembros, lo que en la UE-27 son siete Estados¹¹. Al respecto, requerir la procedencia de un mayor número de Estados "garantizaría una mayor representatividad de la propuesta" a costa de un procedimiento más oneroso y, al contrario, un requisito demasiado laxo "podría mejorar la accesibilidad del mecanismo" en detrimento de su representatividad (Bilbao, 2012, 59). Por tanto, al exigir cierta dimensión europea de la propuesta se consolida "el carácter transnacional de la iniciativa" (Burguera, 2016, 65), y se dificulta que se utilice únicamente como medio para reivindicar asuntos nacionales o locales, objetivos loables para un sistema de integración política como el europeo.

Al mismo tiempo y al respecto, la Unión intentó evitar que propuestas localistas o nacionalistas con ciertos tintes populistas adquirieran relevancia y sirvan más como elemento de división que de unión entre los europeos. Dicho de otra forma, la recogida de firmas podía ser utilizada para movilizar a sectores de la sociedad con fines opuestos a los de la construcción y cooperación europeas, demostrando así una legitimidad 'alternativa' -y democrática tan solo en apariencia- a las decisiones adoptadas por la UE. Sin embargo, resulta paradójico que la Unión ligue aquí la representatividad a un requisito de nacionalidad desdeñado muchas veces por la propia UE cuando busca generar mayor sentimiento europeo de pertenencia. Por ello, una vía para aliviar la dispersión de los apoyos sería o bien reducir el número de Estados donde resulta necesario obtener las firmas o bien reducir el porcentaje que deben representar los apoyos en cada uno de ellos.

Dando un paso más, la Comisión siempre ha querido mantener la dimensión europea de la ICE, y por ello se requiere, además, que los apoyos representen un porcentaje sobre el censo de cada uno de los Estados de procedencia. De lo contrario, bastaría con reunir un ridículo número de apoyos en tres países y 'cumplir' el requisito gracias a las firmas de los nacionales de un Estado. Para Bilbao Ubillos (2012, 61) "iría en contra del espíritu del Tratado que una iniciativa pudiese ser promovida por un numeroso grupo de ciudadanos de un Estado miembro y por un número puramente simbólico de ciudadanos de otros Estados". De este modo, el artículo 3.1 del nuevo Reglamento estipuló que los apoyos de un millón de ciudadanos de la UE (de una cuarta parte de los Estados miembros) "han de representar en cada Estado su número de diputados en el Parlamento Europeo multiplicado por el número total de diputados". Esto permite que sea más factible obtener las firmas en los Estados de menor población (Luena, 2022, 126), algo que aparece corroborado en la práctica. Sin embargo, el precepto resulta coherente con el principio de proporcionalidad decreciente que inspira los Tratados de la Unión. En este sentido, debemos tener en

¹¹ En un primer momento, la Comisión consideró en el Libro Verde que se podía lograr un mayor equilibrio exigiendo una procedencia de los signatarios de un tercio de los Estados Miembros, aunque finalmente triunfó el criterio del Parlamento Europeo.



cuenta que en Estonia bastarían 4.935 firmas para cumplir el requisito en dicho Estado, mientras que en Alemania nos iríamos hasta las 72.096 firmas.

El requisito puede parecer similar al del Reglamento de 2011, que requería multiplicar el número de europarlamentarios de cada Estado por 750. Sin embargo, la salida de Reino Unido en enero de 2020 dejó el número de escaños del Parlamento Europeo en 705, en lugar de los 751 anteriores, y ahora por tanto la cantidad requerida en cada Estado resulta inferior¹², facilitándose por dicha circunstancia extrajurídica el logro del requisito.

Al respecto, el número mínimo de apoyos requeridos en cada Estado para presentar una ICE se establece en el anexo 1 del Reglamento 2019/788, siendo para el caso de España 41.545 firmas. Dicha cantidad resulta sensiblemente inferior a la exigida para las iniciativas que se presentan ante el Congreso de los Diputados (500.000 firmas según el art. 87.3 de la Constitución Española). Para el caso de la herramienta comunitaria estudiada, son Italia (53.580), Francia (55.695) y Alemania (67.680) los países donde más apoyos se requieren, y Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta (4.230 firmas) los Estados que requieren un umbral de apoyo más reducido.

Otra de las principales novedades del Reglamento consistió en la introducción de dos nuevos sistemas de recogida de apoyos, más orientados hacia la recogida *online*¹³, sin descartar el método tradicional. Por un lado, el sistema central de recogida en línea (art. 10), admite “cargar” declaraciones recogidas en papel en cualquier país y, lo que es más importante, almacenar los apoyos obtenidos mediante medios telemáticos en un sistema que custodia la propia UE. La opción digital es evidentemente muy relevante en un territorio tan vasto como el europeo y ante la progresiva generalización del certificado digital y, de hecho, la Comisión permite apoyar en línea todas las propuestas en fase de recogida de apoyos.

Por otro lado, el sistema individual de recogida en línea¹⁴ (art. 11), implica que los apoyos sean obtenidos, acreditados y custodiados en cada Estado miembro, lo que

¹² De los 73 escaños que quedaron vacantes por la salida del Reino Unido, 27 fueron reasignados respetando el principio de proporcionalidad decreciente entre los siguientes Estados: Francia (+5), España (+5), Italia (+3), los Países Bajos (+3), Irlanda (+2), Suecia (+1), Austria (+1), Dinamarca (+1), Finlandia (+1), Eslovaquia (+1), Croacia (+1), Estonia (+1), Polonia (+1) y Rumanía (+1).

¹³ En la consulta llevada a cabo por la Comisión la respuesta fue prácticamente unánime por parte de ciudadanos y organizaciones en pro de favorecer vías telemáticas de recogida de apoyos: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo regulador de la iniciativa ciudadana*, Bruselas, 31.3.2010 COM (2010) pág. 3

¹⁴ “Cuando el sistema individual de recogida en línea cumpla los requisitos establecidos en el apartado 4 del presente artículo, la autoridad competente expedirá un certificado a tal efecto, de conformidad con el modelo que figura en el anexo IV, en el plazo de un mes a partir de la solicitud. El grupo de organizadores publicará una copia de ese certificado en el sitio web utilizado para el sistema individual de recogida en línea”. Además, el plazo de recogida no podrá comenzar hasta que el certificado haya sido expedido para dicho sistema.



de facto ya se venía produciendo con la normativa anterior. Según el apartado séptimo del precepto, dicho artículo se aplicará únicamente a las iniciativas registradas con arreglo al art. 6 a más tardar el 31 de diciembre de 2022. Es evidente que el sistema de recogida "en línea" y el apoyo mediante certificado digital pueden facilitar la obtención de apoyos, mitigando así uno de los problemas del propio mecanismo. De hecho, la propia web donde la Comisión recoge todas las ICE en trámite permite apoyar "en línea" las iniciativas que se encuentran en dicha fase.

Al mismo tiempo, el nuevo Reglamento ha reforzado tanto la protección de datos como la transparencia, tratando de evitar que se utilice la propia ICE para invadir la intimidad de las personas o lograr datos de manera fraudulenta. De este modo, la nueva norma detalla en el art. 19 medidas para la protección de los datos de carácter personal. Al respecto se designa como responsable de su tratamiento al representante del grupo de organizadores, de conformidad con el Reglamento 2016/679. En materia de transparencia, el art. 17 estipula que el grupo de organizadores facilitará "*información clara, precisa y exhaustiva sobre las fuentes de financiación para la iniciativa que excedan de quinientos euros por patrocinador*"¹⁵. La medida intenta que afloren los intereses que en ocasiones se ocultan tras este tipo de demandas, especialmente si es un lobby el que promueve dicha propuesta. Ello permitiría dificultar que tras demandas en apariencia benévolas se oculten intereses económicos o políticos más espurios.

3.2.2.- El registro y los requisitos formales y materiales

Hasta la adopción del nuevo Reglamento, el 14% de las iniciativas registradas habían sido inadmitidas en fase de registro, lo que evidentemente podía *generar mayor frustración* entre los promotores del instrumento (Trzaskowski, 2010, 263). Al respecto y como han dejado constancia algunos autores, las inadmisiones cosechadas en los primeros años de andadura de la ICE habían generado diferentes quejas ante el Defensor del Pueblo Europeo (Viñuales, 2022, 153), esgrimiéndose por parte de la Comisión en la mayoría de los casos que dichas iniciativas quedaban fuera de su ámbito de competencias. Todo ello, pese a representar un porcentaje de denegaciones más bajo que el experimentado por la ILP de carácter estatal en países como Italia o España.

Si atendemos al derecho comparado, y tal y como señala algún autor, se demuestra que "*unos requisitos materiales más laxos inciden en una mayor efectividad de estos mecanismos de participación*" (Suárez, 2017, 3). De este modo, la nueva normativa tenía el reto de mejorar el nivel de admisiones, aunque para ello no podía modificar,

¹⁵El precepto indica que la Comisión está facultada para solicitar al grupo de organizadores información adicional y aclaraciones sobre las fuentes de financiación y apoyo y asimismo se permitirá a los ciudadanos presentar una reclamación relativa a la integridad y exactitud de la información sobre las fuentes de financiación y apoyo declaradas.



como es lógico, las previsiones contenidas en el art. 11.4 TUE. Al respecto, el Reglamento 2019/788 estableció en el art. 6.3 cinco condiciones para el registro de una ICE. Dos de las mismas son de naturaleza formal o procedimental, pues indica la normativa que: *"la Comisión registrará la iniciativa si: a) el grupo de organizadores ha aportado pruebas suficientes de que cumple los requisitos establecidos en el artículo 5, apartados 1 y 2, y ha nombrado a las personas de contacto de conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo primero; b) en la situación a que se refiere el artículo 5, apartado 7, la persona jurídica ha sido específicamente creada para gestionar la iniciativa y el miembro del grupo de organizadores nombrado como su representante tiene poderes para actuar en nombre de la persona jurídica"* (art. 6.3 del Reglamento 2019/788).

Otra de las novedades del Reglamento consistió en permitir el registro parcial de la iniciativa, conforme a la letra c) del apartado 3, desarrollada por el apartado 4 (renunciar a aquella parte del texto inadmitida para salvar otra parte). Según Fernández Le Gal (2020) la novedad sería una consecuencia de principio *favor participationis* desarrollado por la jurisprudencia europea, por el cual las autoridades deben adoptar una actitud y una interpretación que favorezca y facilite la participación ciudadana. A tal novedad debemos añadir la obligación de publicidad de las iniciativas, pues el Reglamento exige que la Comisión ponga a disposición pública no solo el registro sino también publicite el sitio web sobre la iniciativa y todas las decisiones que adopte sobre la misma (Fernández Le Gal, 2020). Ello no sólo incrementa los niveles de transparencia sino que mejora también la confianza del ciudadano en la institución, al permitir de manera más sencilla conocer el resultado de su participación.

Señalado lo anterior, resulta pertinente valorar la idoneidad de los tres requisitos de índole material a los que nos hemos referido. En primer lugar, el art. 6.3 'c' establece que "ninguna de las partes" de la iniciativa puede quedar "manifiestamente fuera del marco de las atribuciones de la Comisión" pues la propia ICE consiste en "una propuesta de acto jurídico de la Unión para la aplicación de los Tratados". El requisito traslada la previsión del art. 11.4 TUE, aunque establece como novedad que "ninguna de las partes" quede fuera de las atribuciones de la Comisión. Al respecto, no parece del todo adecuada una interpretación rigurosa y literal sobre el requisito, pues los ciudadanos y proponentes no siempre resultan expertos sobre los asuntos que resultan competencia de la Comisión. Desde una interpretación garantista de la participación, el propio órgano comunitario podría aceptar una iniciativa y, posteriormente, requerir su colaboración al órgano pertinente (el Parlamento, el Consejo o un Estado Miembro), como de hecho ha sucedido en ocasiones.

Por otra parte, los requisitos de los apartados 'd' y 'e' del artículo sexto impiden que el contenido de una iniciativa sea "frívolo, abusivo o vejatorio" (apartado 'd') o "manifiestamente contrario a los valores de la Unión, según se establecen en el



artículo 2 del TUE y a los derechos consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea" (apartado 'e'). A mi juicio, se trata de evitar que prosperen iniciativas de contenido discriminatorio, eurófobo, populista, insolidario o belicista, y sobre todo, aquellas que atenten contra la dignidad humana o las personas en función de su procedencia, sexo, raza, religión, orientación sexual, etc.¹⁶.

Como se indicó anteriormente, supone una anomalía para el registro de las iniciativas –sobre la que el Reglamento de 2019 ha incidido– que la Comisión sea la encargada de la admisión y, a la vez, parte interesada como destinataria de las mismas. Puede resultar tentador que el órgano decida no registrar una iniciativa que le incomode desde el punto de vista político, apartándose de una mera valoración formal sobre el cumplimiento o no de los requisitos. Dicha situación no ha sido solventada por el nuevo Reglamento, a pesar de las críticas al respecto del Comité Económico y Social Europeo¹⁷ y del Comité de las Regiones¹⁸, quienes denunciaron un posible conflicto de intereses debido al *monopolio* de la Comisión de *todas las fases del procedimiento*. Al respecto, el Comité de las Regiones sugirió que las decisiones sobre el registro debían encargarse a un órgano independiente formado por abogados y representantes del ámbito académico y civil europeo¹⁹, una propuesta que parece razonable.

En lo relativo a los promotores de la ICE, el nuevo Reglamento permite que se constituya como persona jurídica un "grupo de organizadores²⁰" formado por siete personas físicas residentes en al menos siete Estados miembros diferentes²¹. Dicha posibilidad procura de nuevo el carácter transnacional de la propuesta, aunque puede acarrear algunas dificultades derivadas de tal exigencia de representatividad. En concreto, la novedad introducida en 2019 reside en que dicha persona jurídica aparece "*creada específicamente para gestionar la ICE*" y es la encargada de presentar la propuesta y los trámites relativos a la misma. Ello se apartaría de lo exigido en el derecho interno de los Estados, donde no se suele requerir la

¹⁶ Aunque el requisito 'd' resulte en mi opinión justificado, el objetivo de proteger los valores de la Unión consagrados en los Tratados no es tanto (o no debería ser) prohibir una discusión pública sobre dichos valores.

¹⁷ Sobre el particular: 'Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana europea, DOUE C237, de 6 de julio de 2018.'

¹⁸ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre la ICE de 22 de marzo de 2018 (enmienda 4).

¹⁹ En un sentido similar, miembros de la Alianza de los Demócratas y Liberales en la Comisión de Asuntos Constitucionales del PE propusieron enmiendas al proyecto de informe de la Comisión de Constitución del PE.

²⁰ En el Reglamento de 2011 recibió el nombre de "comité de ciudadanos".

²¹ Según el art. 5 del Reglamento, el grupo organizador deberá nombrar un representante (y un sustituto) que se ocupe de actuar como enlace entre dichos promotores y las instituciones.



constitución de la "comisión promotora" como persona jurídica (España, Italia), ni un número mínimo o máximo de miembros.

No obstante, la práctica ha confirmado que detrás de las iniciativas estatales –como ocurre a nivel comunitario– se encuentran organizaciones, sindicatos e incluso partidos políticos. Al respecto, una singularidad para la ICE es que los parlamentarios europeos no computan a la hora de alcanzar el número mínimo de miembros del grupo organizador, pero implícitamente el Reglamento reconoce que podrán promover una ICE, lo que puede conllevar *"que se relacione la democracia directa con la representativa"* (Gómez, 2013, 65-65) en un sentido que, en mi opinión, desvirtúa la ICE como instrumento de participación poco institucionalizado, si tenemos en cuenta que los partidos ya disponen de procedimientos específicos para la iniciativa política.

Acerca de los legitimados para apoyar una ICE, otra novedad del nuevo Reglamento consistió en otorgar (art. 2) el "derecho" a apoyar una ICE a todo ciudadano con "edad suficiente" para ejercer el sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo. Esta regulación permitiría a los Estados miembros fijar la edad mínima en los 16 años, de conformidad con su Derecho nacional. Al respecto, y según información de la propia UE, Austria, Malta y Bélgica permiten que los jóvenes de 16 y 17 años de edad voten en las elecciones al Parlamento Europeo. Solamente Austria y Grecia (para los jóvenes de 17 años de edad) pueden hacerlo en las elecciones nacionales. Las elecciones a distintos niveles (local, regional y nacional) siguen normas electorales diferentes. Estamos ante un conocido debate sobre la madurez necesaria para el ejercicio de derechos políticos aunque, en este caso, la Unión lo utiliza para involucrar así a los europeos en los asuntos comunitarios desde una edad más temprana. Siguiendo a Presno (2014, 66), la Comisión optó *"por una concepción más incluyente del concepto de ciudadanía, abriendo la puerta a reducir la edad mínima para participar en política"*.

Sobre la posible participación de extranjeros a través del mecanismo, algunos autores han propuesto la participación de los nacionales de terceros países con residencia legal en la UE (Illueca, 2019, 5; Cuesta, 2008, 413). Sin embargo, el art. 11.4 TUE reserva el ejercicio de la ICE a nacionales de Estados miembros, siguiendo la concepción clásica que impera en el derecho electoral estatal y que vincula el ejercicio de los derechos políticos a la nacionalidad²². No obstante, al no vincularse el mecanismo al ejercicio de soberanía, habilitar la participación extranjera no plantearía inconveniente alguno.

²² En España existen tres Comunidades (Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana) que permiten la participación de los extranjeros con residencia legal en su territorio en el ámbito de la iniciativa legislativa popular autonómica, lo que ha generado el debate de si el ejercicio de este derecho es compatible con la previsión del art. 13.2 CE (Fernández, 2021, 385).



3.2.3.- La tramitación de la ICE

Después de la publicación de la ICE, esta es enviada a diversas instituciones de la Unión (al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y a los Parlamentos nacionales). El Reglamento indica que el grupo de organizadores podrá exponer su propuesta "en audiencia pública" y "en locales facilitados por el Parlamento Europeo y con representación de otros órganos de la Unión", con el claro objetivo de lograr una mejor difusión de la propuesta, lo cual resulta beneficioso para la propia institución participativa.

Siguiendo lo estipulado por la norma de 2011, el art. 15 del nuevo Reglamento encomendó a la Comisión Europea la tarea de "recibir" al grupo de organizadores "al nivel adecuado" para explicar en detalle los objetivos de su propuesta. Al mismo tiempo, el apartado segundo de precepto indica que, en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la iniciativa, *"la Comisión recogerá en una comunicación²³ sus conclusiones de carácter jurídico y político, las medidas que se propone adoptar, en su caso, y sus razones"*. Al respecto, es necesario insistir en el carácter no vinculante de la ICE, pues no resulta preceptivo que la Comisión emprenda ninguna medida indicada en la iniciativa, quedando obligada únicamente a hacer pública su decisión de manera razonada²⁴. Ello ha generado que, en algunas ocasiones, el Ejecutivo comunitario se comprometa de manera algo laxa con las medidas propuestas, lo que lógicamente puede restar credibilidad a la herramienta.

En el caso en que la Comisión decida no atender la iniciativa, declinando la adopción de las medidas que se proponen en la ICE, el Parlamento tendría la posibilidad de adoptar alguna medida si lo quisiera a través de su facultad para crear informes ex. art. 52 del Reglamento del PE, o bien a través de su facultad de iniciativa legislativa ex. art. 225 TFUE, tal y como han señalado algunos autores (Báez, 2016, 223; Cuesta, 2012, 52). Como señala De Witte (2013, 15) la asamblea legislativa dentro de su función de control *"podrá pedir explicaciones al comisario que, en función del área competencial afectada, se entienda el responsable del rechazo de la ICE"*, lo que nos conduce a recomendar que el Parlamento adquiriera un papel más relevante dentro del debate y seguimiento de las iniciativas.

²³ Señala Juan María Bilbao (2012, 55) que, aunque la Comisión está obligada a exponer públicamente sus conclusiones sobre la ICE presentada, no existe plazo para que la institución presente una propuesta legislativa o política que trate de dar cumplimiento a la propuesta ciudadana.

²⁴ Cuando la Comisión tenga la intención de realizar un seguimiento de la iniciativa incluida, en su caso, la adopción de propuestas de legislación de la UE, la comunicación también indicará el calendario de ejecución. La Comisión ofrecerá actualizaciones, en el registro o en el sitio web público de la iniciativa ciudadana europea, sobre las medidas adoptadas como resultado de la iniciativa. A continuación, el Parlamento evaluará las medidas adoptadas por la Comisión.



Las dificultades en la tramitación de la ICE no tienen que ver tanto con las oportunidades de difusión de la propuesta, pues los organizadores tienen a su disposición reunirse con los grupos políticos o la propia Comisión. El problema, más bien, son las escasas garantías para que la iniciativa realmente suponga un cambio en las políticas de la Unión. La Comisión, acepte o no acepte la propuesta, puede establecer sus propios medios para lograr el objetivo que se propone, y esos medios pueden consistir simplemente en instar a otro órgano. El inconveniente tiene que ver con la naturaleza no vinculante y no legislativa de la ICE, pues las iniciativas populares estatales se tienen que sustanciar obligatoriamente en una ley que genera, evidentemente, cambios jurídicos de entidad, aunque con frecuencia las cámaras legislativas introducen en el texto cambios que terminan por desnaturalizar la ILP.

Por todo lo anterior, es posible que la nueva normativa produzca un leve repunte en el empleo del mecanismo (sobre todo una vez superadas las peores consecuencias de la crisis sanitaria), aunque la misma resulte insuficiente para que los ciudadanos y la sociedad civil confíen en la ICE como herramienta efectiva para lograr verdaderos cambios en las políticas comunitarias. Ello dependerá, sobre todo, del compromiso de la Comisión con las iniciativas planteadas, pero también de la introducción de futuros cambios legislativos que permitan suavizar los requisitos materiales acerca de la herramienta, o minorar la dispersión requerida en cuanto a firmas.

4.- La incidencia práctica del instrumento

Aunque la crisis del COVID haya distorsionado la vida democrática en la UE a partir de 2020, no está claro que los cambios implementados desde lo jurídico sean suficientes para conseguir la ansiada efectividad del mecanismo. Algunos condicionantes sobre la ICE exceden del ámbito jurídico y se relacionan más bien con la coincidencia programática entre la Comisión y la sociedad civil proponente y la capacidad de diálogo y generosidad de la primera. Aunque la figura ha despertado cierto interés tras su reforma, le falta mejorar en operatividad si quiere lograr un mayor y mejor impacto en las políticas de la Unión.

Al respecto, la ICE y la ILP en España se suelen topa con obstáculos similares desde el punto de vista práctico; unos requisitos materiales y, sobre todo, de representatividad excesivamente onerosos. En otros casos, sin embargo, son los responsables políticos (grupos parlamentarios o la propia Comisión) los que deciden no comprometerse con la propuesta ciudadana por diferencias sobre su finalidad o medios. Por lo anterior, la contribución efectiva de la ICE hacia el buen gobierno es más modesta de lo esperado. Es cierto que la figura pone de manifiesto realidades desatendidas por las instituciones comunitarias que cuentan con gran respaldo social, pero no siempre el enorme esfuerzo que conlleva el éxito de una ICE se traduce en lograr el verdadero objetivo de la propuesta (prohibir el glifosato, impedir



las jaulas en las granjas de animales, prohibir experimentaciones con embriones, mejorar el saneamiento del agua en determinadas zonas, etc.).

¿Qué puede hacer la Comisión para mejorar los resultados? Puede empezar por resultar más sensible hacia las demandas planteadas, porque no tiene sentido considerar como 'atendidas' algunas iniciativas que a la postre no muestran resultados de entidad en las políticas comunitarias. Al mismo tiempo, la institución comunitaria debería realizar un esfuerzo de comprensión de los motivos que llevan al colectivo a plantear una demanda y, si el asunto no es de su estricta competencia, puede reforzar el seguimiento de las actuaciones emprendidas por otros actores (Estados Miembro, el Parlamento Europeo, etc.). La dispersión competencial en la UE –no siempre bien recibida o entendida por el ciudadano– puede favorecer que la Comisión se desentienda de los resultados de una ICE atendida, generando frustración entre sus promotores.

4.1.- Los promotores de las iniciativas

Si atendemos a los promotores, el impulso de la ICE aparece vinculado a colectivos, sindicatos, asociaciones y partidos políticos con una fuerte capacidad de movilización e infraestructura transnacional. Esto se debe a los complejos requisitos del instrumento y especialmente a la representatividad requerida. La casuística confirma que la ICE se aparta ligeramente de los rasgos de una democracia directa menos institucionalizada, pues se sitúa más bien como un mecanismo "*altamente mediado por partidos y organizaciones con infraestructura*", rasgo que por cierto comparte con la ILP española (Fernández, 2021, 433).

La situación descrita no ha de ser entendida necesariamente como un inconveniente, pues permitiría mejorar la eficacia práctica del mecanismo ya que prácticamente sólo dichas organizaciones con infraestructura tienen a su alcance lograr la representatividad requerida. Al mismo tiempo, el carácter mediado de la ICE favorece la cooperación entre la Comisión y la dirección de las organizaciones proponentes. El inconveniente, por el contrario, es que la institución participativa se desnaturaliza si es un actor político el que utiliza un instrumento de participación ciudadana, al estar ocupando un espacio que pertenece a la sociedad civil y no a un partido político.

Por lo anteriormente señalado, la sociedad civil europea también tiene una responsabilidad en la mejora de las relaciones entre las ICE planteadas y la Comisión, pues las organizaciones deberían renunciar a utilizar la participación sólo como un medio de oposición política y la movilización de sus adeptos. De lo contrario, probablemente nos encontraremos no sólo un alto porcentaje de iniciativas que no reúnen los requisitos, sino con la negativa de la Comisión a atenderlas y la consiguiente frustración de los promotores.



4.2.- Los resultados de las iniciativas

Hasta octubre de 2022 habían sido presentadas un total de 119 iniciativas²⁵. El grado de utilización del instrumento puede considerarse como óptimo, pues en diez años de vida se presentaron casi tantas iniciativas a nivel europeo como iniciativas populares ante el Congreso de los Diputados español (125), siendo esta última una herramienta que lleva en vigor desde 1984. No obstante, los problemas afloran cuando se analiza el resultado global de las propuestas europeas. De las ciento diecinueve presentadas, cuarenta y cinco no llegaron a los umbrales de apoyo requeridos, veintitrés fueron inadmitidas en fase de registro por defectos formales o materiales no subsanados, veinte fueron retiradas por los organizadores, y catorce están en fase de recogida de firmas.

Los datos son claros al respecto, pues la obtención del nivel requerido de firmas es el principal obstáculo actual de la figura como se ha señalado. El 48% de las iniciativas registradas fracasan por falta de apoyo, y a ello deberíamos sumar otro 21% de iniciativas que se retiran tras ser registradas o en plena fase de recogida, quizás por dificultades. Esta estadística negativa puede deberse a que los requisitos son excesivamente onerosos (no sólo por el millón de firmas sino, sobre todo, por la representatividad que deben alcanzar), a que las organizaciones proponentes carecen de suficiente estructura y capacidad de movilización, o a que en general la herramienta no despierta suficiente interés entre los europeos. También es posible que una mezcla de todos estos factores incida en el dato, aunque el elemento clave para el éxito -en cuanto a apoyos- de una ICE es que la organización proponente cuente con una estructura transnacional potente.

La segunda causa del fracaso de las iniciativas es el grado de inadmisión en fase de registro. Las veintitrés propuestas denegadas²⁶ se explicarían atendiendo a su contenido, pues es posible que el mismo exceda de las competencias de la Comisión o incumpla en alguno de los requisitos formales o materiales regulados en la normativa. En cualquier caso, las causas del fracaso práctico de la iniciativa europea coinciden en buena medida con las que acontecen para la ILP española, aunque la herramienta comunitaria muestra comparativamente menor grado de inadmisión en fase de registro.

Siguiendo con los datos, no resulta muy esperanzador que tan sólo siete de las ciento diecinueve iniciativas hayan sido finalmente atendidas por la Comisión, lo que demuestra las carencias prácticas del instrumento (Luena, 2022, 128). Con carácter previo debemos advertir que además de las siete formalmente atendidas, existen

²⁵ Todos los datos pueden ser consultados aquí: https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_es

²⁶ Las iniciativas que fueron denegadas en fase de registro por la Comisión se pueden consultar en el siguiente enlace: https://europa.eu/citizens-initiative/find-refused-requests-for-registration_en



otras cinco que están siendo en la actualidad examinadas por la Comisión tras reunir los avales necesarios. Las propuestas atendidas, por orden cronológico, fueron: la ICE por la Prohibición del glifosato²⁷ (1.070.865 apoyos); la ICE "Stop Vivisection", que buscaba prohibir los ensayos o experimentación con animales (1.173.130 apoyos); la iniciativa "One of Us" que propuso acabar con la financiación de la experimentación con embriones humanos (1.721.626 apoyos), la ICE por el derecho al agua y el saneamiento como derecho humano (1.659.543 apoyos); la ICE "Minority SafePack" (1.123.422 apoyos) que pretendía mejorar la protección de las minorías nacionales y la diversidad lingüística, y la ICE "End the Cage Age" que pretendía acabar con las jaulas para animales en granjas. En fase de elaboración de este trabajo se ha conocido que una séptima ICE ha reunido los apoyos necesarios y podrá ser atendida por la Comisión, quien recientemente emitió un comunicado²⁸ al respecto de la iniciativa "Salvemos a las abejas y a los agricultores – Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano".

Si ponemos el foco en las iniciativas atendidas por la Comisión, en algunas de ellas el órgano comunitario reconoció no estar de acuerdo con el modo o el medio para lograr los objetivos propuestos en la ICE, a pesar de considerarla "atendida". Este planteamiento puede 'descafeinar' el sentido inicial de los promotores en un sentido no muy respetuoso con el propio instrumento. Por ejemplo, en la ICE "Right2water" la Comisión Europea se comprometió públicamente con varios de los objetivos contenidos en la propuesta ciudadana pero, por el contrario, argumentó que el saneamiento del agua y su acceso universal eran responsabilidad de las autoridades estatales. Algo parecido ocurrió con la iniciativa "Stop vivisection", en la que se admitió que *"si bien la Comisión comparte la convicción de que los ensayos con animales deben eliminarse en Europa, su planteamiento para alcanzar ese objetivo difiere del propuesto en esta iniciativa"*.

Asimismo, en la iniciativa "One of us" la Comisión declinó emprender medidas concretas, al existir según ella una política europea en este sentido. Al respecto señaló que el Parlamento y los Estados miembros habían decidido seguir con la

²⁷ Dicha iniciativa sobre prohibición de glifosato tenía como objetivo la protección de las personas y del medio ambiente frente a los pesticidas tóxicos.

²⁸ En el siguiente enlace se puede consultar la respuesta oficial de la Comisión a la iniciativa sobre las abejas; https://europa.eu/citizens-initiative/save-bees-and-farmers-towards-bee-friendly-agriculture-healthy-environment_es#Respuesta-de-la-Comision-Europea



financiación de este tipo de investigación con embriones²⁹, en un sentido opuesto al de la iniciativa ciudadana. Por último, la ICE "End the Cage Age³⁰" reunió casi 1,4 millones de firmas solicitando a la Comisión acabar con la práctica de mantener enjaulados a los animales de granja. Esta iniciativa fue promovida por diversas organizaciones animalistas y ecologistas. Al respecto, y como se ha indicado (Luena, 2022, 127), la propuesta recibió una respuesta favorable de la Comisión, quien se comprometió recientemente a acabar con dichas jaulas en la ganadería a partir de 2027. Esta sería, por tanto, la primera iniciativa sobre la que la Comisión se compromete de manera plena a implementarla (Viñuales, 2022, 161) aunque el plazo anunciado para ello resulte un tanto excesivo.

Por todo lo anterior, no es extraño preguntarse si se pueden realmente considerar como "atendidas" algunas propuestas si no se satisface su objetivo. No sería descabellado conceder al grupo de organizadores una solicitud de queja o retirada no vinculante de su propuesta que les permita manifestar públicamente su descontento ante las medidas anunciadas por la Comisión o su mera inacción. Tampoco se debe olvidar que ha ser el Parlamento el que efectúe un control político acerca de las acciones emprendidas por la Comisión, pues al final son los representantes quienes deben rendir cuentas ante el ciudadano.

5.- Conclusiones

Dentro del objetivo de reforzar su legitimidad, el Tratado de Lisboa consolidó un mayor peso político de la Unión, configurando asimismo una iniciativa ciudadana europea que ayudara a revitalizar la democracia comunitaria. La ICE permite a un millón de ciudadanos 'invitar' a la Comisión a adoptar un acto jurídico-político en el marco de sus atribuciones y en aplicación de los Tratados. La figura ha generado cierto interés si tenemos en cuenta el total de 119 iniciativas europeas propuestas hasta el momento. Sin embargo, el carácter no vinculante y no necesariamente legislativo de la ICE la ha convertido en una figura de participación *sui generis* que,

²⁹ Al respecto puede resultar de utilidad acudir a las propias palabras de la Comisaria Europea de Investigación, Innovación y Ciencia, Máire Geoghegan-Quinn, quien manifestó lo siguiente: «Hemos deliberado con los promotores de esta Iniciativa Ciudadana (...). Sin embargo, los Estados miembros y el Parlamento han acordado proseguir la financiación de la investigación. Las células madre de embriones son únicas y ofrecen un alto potencial de salvación de vidas humanas; las pruebas de carácter clínico han comenzado ya. La Comisión seguirá aplicando las normas y restricciones éticas que se han determinado para toda la investigación financiada por la UE, entre ellas la no financiación de la destrucción de embriones».

³⁰ Según el Parlamento Europeo, Según un informe y un informe científico de la organización Compassion in World Farming, todos los años se crían en la Unión más de 300 millones de animales en jaulas o compartimentos individuales. La Unión cuenta con normas en vigor para proteger el bienestar de los animales de granja, como la prohibición de los establos individuales para las cerdas gestantes y de las jaulas convencionales para gallinas ponedoras. No obstante, se sigue criando casi la mitad de las gallinas ponedoras en jaulas «acondicionadas», y no se ha prohibido el uso de jaulas para otras especies.



unida a sus onerosos requisitos, no ha terminado de desplegar efectos tangibles en las políticas o legislación comunitarias.

No obstante, la figura puede aportar beneficios a una Unión Europea que tampoco ha resultado ajena a la crisis de confianza ni al propio desapego ciudadano. La herramienta permite a la sociedad civil organizada alertar sobre demandas escasamente atendidas por la Comisión que cuentan con cierto respaldo popular, y este no deja de ser un objetivo coherente con una concepción más plural e integradora de Europa. Ello permitiría vincular las decisiones europeas más al ideal del buen gobierno (o gobierno abierto), y menos a la tecnocracia, aunque el encaje de esta vía de participación en el complejo diseño institucional comunitario no será nada sencillo.

Hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento el 1 de enero de 2020, la Comisión sólo había aceptado cinco de noventa y siete iniciativas, frente a trece inadmitidas, veinte retiradas, y treinta y ocho que fracasaron por falta de apoyo. A pesar de la buena acogida de la institución por parte de la literatura jurídico-constitucional, las estadísticas recomendaban una reforma del marco jurídico de la ICE que revitalizara la institución y solventara los problemas detectados, especialmente en lo relativo a las dificultades para la obtención de apoyos y el grado de inadmisiones.

De esta forma, el Reglamento 2019/788 implementó una serie de mejoras en el instrumento que han sido analizadas, entre las que podemos destacar el establecimiento de un requisito de representatividad más laxo en cada Estado (el millón de firmas deben proceder de un cuarto de los Estados miembro, representando en cada uno de ellos su número de eurodiputados multiplicado por 705), y la orientación de los sistemas de recogida de avales hacia medios telemáticos (con una web específica donde se pueden apoyar iniciativas mediante firma electrónica y realizar cierto seguimiento de sus resultados). Otros cambios introducidos por el reglamento fueron el de la apertura de la legitimación de apoyo a la ICE a menores de dieciocho años, el aumento de la transparencia financiera de las iniciativas, y la mejora de los cauces para la repercusión de los objetivos planteados por el grupo organizador de la propuesta, que podrá reunirse con la propia Comisión y con los grupos políticos en el Parlamento. Sin embargo, la doctrina ha cuestionado que no se permita a los extranjeros con residencia en la UE emplear el mecanismo, y que el requisito de dispersión en la procedencia de apoyos siga dificultando de manera importante la efectividad de la herramienta. A ello creo que debemos sumar el hecho de que la Comisión actúe como juez y parte en el registro de iniciativas, y la tendencia a considerar 'atendidas' algunas propuestas que, a la postre, no producen cambios de entidad en las políticas comunitarias, produciendo el desaliento entre sus proponentes.

Aunque la crisis del COVID-19 haya distorsionado la incidencia práctica de la ICE tras su reforma, parece que el nuevo reglamento ha animado moderadamente el registro



y admisión de iniciativas, pues en octubre de 2022 se encontraban en fase de recogida de firmas 14 iniciativas. Con todo, la proporción de iniciativas atendidas hasta la fecha (7) sigue siendo muy reducida frente al total de las presentadas (119), siendo la inadmisión y la falta de apoyos los principales escollos a solventar (23 fueron inadmitidas en fase de registro y 45 no llegaron al umbral de apoyo requerido). Aunque sea responsabilidad de los organizadores (entre los que abundan colectivos con una fuerte infraestructura y evidentes vínculos políticos) adaptarse a los nuevos sistemas de obtención de apoyos, debemos comprender que la sociedad civil europea tomará en serio la herramienta si esta es capaz de generar cambios reales en las políticas de la Unión, pues de poco sirve considerar atendida una iniciativa si los ciudadanos comprueban que su esfuerzo no se ha traducido en resultados tangibles.

Bibliografía

- ALLEGRI, G. 2010 "Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni", in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 23.
- BÁEZ LECHUGA, I. 2016, *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el Contexto de un equilibrio institucional complejo: posibles efectos dinamizadores a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*. Colección Derecho Público. Agenda Boletín Oficial del Estado.
- BILBAO UBILLOS, J. M. 2012, "La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)", *Cuadernos Europeos de Deusto* Núm. 46.
- BOUZA GARCÍA, L., 2010, "Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la unión europea. algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del tratado de Lisboa", *Estudios de Progreso. Fundación Alternativas*, n. ° 57.
- BURGUERA AMEAVE, L. 2016 "Centralidad parlamentaria e iniciativa ciudadana en el proceso legislativo". *Revista de Estudios Políticos*, 171.
- CASTELLS, M. 2020. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial. 3ª Ed.
- COTINO HUESO, L. 2011 "El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de los datos de los ciudadanos", en *Revista de Derecho Político* núm. 81.
- CUESTA LÓPEZ, V. 2012, "A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative" *Perspectives on European Politics and Society* 13.
- CUESTA LÓPEZ, V. 2008 *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Pamplona: Aranzadi.



- DAHL, R. 1999, "Can International Organizations Be Democratic? A skeptic's view" en: Shapiro, L. y Hacker, C., *Democracy's Edges*. La Edición, Cambridge University Press.
- DE WITTE, B., 2013, "Legislating after Lisbon. New opportunities for the European Parliament" EUDO, Study Paper (2010) en GLOGOWSKI P. y MAURER A., "The Europeans Citizens Initiative – Chances, Constraints and Limits", *Political Science Series*, Institut für Höhere Studien (IHS) núm. 134, Viena.
- ESPALIÚ BERDUD, C. 2019. "Impulsar la participación de los ciudadanos como factor de legitimidad en el proyecto de la integración europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, N. 60/2919, págs. 157-185.
- FERNANDEZ LE GAL A. 2020. "El nuevo reglamento regulador de la iniciativa ciudadana europea: un instrumento de participación de la ciudadanía europea poco conocido y de gran potencial democrático e integrador", *Revista General de Derecho Europeo* n. 51.
- FERNÁNDEZ SILVA, A. 2021 *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales / Tribunal Constitucional.
- FREIXES, T. y POPTCHEVA, E.M., 2009, "Iniciativa legislativa: Estudio Comparativo de la situación legal en los estados Miembros de la Unión Europea y previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE", *Pliegos de Yuste*, núm. 9-10.
- GARCÍA-PELAYO, M. 1982, *Burocracia y tecnocracia y otros escritos* (2ª edición). Ed. Alianza Universidad. Madrid.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., 2013, "La iniciativa ciudadana en la Unión Europea" *Revista Panorama Social* n. 17 (primer semestre).
- GONZÁLEZ CADENAS, D. 2020 "Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens' Initiative Regulation" *Global journal of comparative law* n. 9.
- HABERMAS, J. 1991, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos.
- ILLUECA BALLESTER, J.E. 2019, "La iniciativa ciudadana europea: una institución participativa sui generis en proceso de revisión", *Revista de derecho constitucional europeo*, N.º. 32.
- LUENA LÓPEZ, C. 2022, "La participación ciudadana en la arquitectura institucional de la Unión Europea", en SIERRA, REVIRIEGO y TUDELA (Eds.), *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Fundación Manuel Giménez Abad.



- MAIR, P 2013, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Ed. Alianza Editorial.
- PAJARES (coord.), VINTRÓ y BILBAO 2011, *Participación ciudadana y procedimiento legislativo. De la experiencia española a la iniciativa europea*. Colección Foro (CEPC), Madrid.
- PIZZORUSSO, A, 1973, "Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, CEDAM, Padua.
- PRESNO LINERA, M. A. 2014, "Fatiga del parlamentarismo y algunas propuestas para revitalizarlo", en Pinelli y Presno, *Crisis de la representación y nuevas vías de participación política*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid.
- SUÁREZ ANTÓN, O. 2017, "¿Una nueva oportunidad para la Iniciativa Ciudadana Europea?" *L'Opinió*, núm. 35.
- SUÁREZ ANTÓN, O. 2019, *Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la iniciativa de agenda en América Latina y la Unión Europea*. Ed. Tirant.
- TRZASKOWSKI, R. 2010, "The European Citizens' Initiative: a victory for democracy or a marketing trick?", *European View* 9.
- VINTRÓ Y BILBAO 2011, *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VIÑUALES FERREIRO, S. 2022, "La reforma de la iniciativa ciudadana europea: un nuevo impulso para la participación democrática en Europa" en SIERRA, REVIRIEGO y TUDELA (Eds.), *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- WEBER M. 1978, *Economy and Society*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles.